



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Dobre rządzenie w Polsce w kontekście międzynarodowym

Robert Sobiech

Współpraca: **Grzegorz Makowski**

Pojęcie „dobrego rządu” czy „dobrego rządzenia” rządów jest złożone i trudne do przełożenia na mierzalne wskaźniki¹. To jednak ważna koncepcja, do której odwołują się badacze, analitycy, a także międzynarodowe organizacje zajmujące się problematyką jakości życia publicznego. Co najmniej kilka organizacji międzynarodowych (m.in. Unia Europejska, ONZ czy Bank Światowy) od wielu lat mierzy też jakość rządzenia, odwołując się do już istniejących paradygmatów i wskaźników².

Z perspektywy akademickiej koncepcję dobrego rządzenia najpełniej opisał Henk Addink³, który nazywa je „kamieniem węgielnym współczesnego państwa”. Addink wskazuje, że głównym komponentem dobrego rządzenia jest praworządność. Ta w największym skrócie sprowadza się do tego, że decyzje publiczne opierają się na ustanowionych normach prawnych, dzięki czemu są mniej narażone na arbitralność. Dodatkowo, w imię zasady praworządności, przed ową arbitralnością powinny zabezpieczać podział władz i ich wzajemna kontrola (*check and balances*), co w praktyce oznacza, że władze publiczne

1 Wstęp do niniejszego opracowania bazuje na nocie metodologicznej do *Indeksu Dobrego Rządzenia. Ocena funkcjonowania rządu w latach 2014, 2018 i 2022*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2024/12/Indeks-dobrego-rzadzenia.pdf> (dostępny tu i dalej: 3 grudnia 2024).

2 R.G. Gisselquist, *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*, UN University, Working Paper 2012, nr 30, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>.

3 G.H. Addink, *Good Governance: Concept and Context*, Oxford Academic, Oxford University Press 2019, <https://academic.oup.com/book/35056>.

muszą mieć właściwy poziom autonomii i nie mogą być skupione w jednym ośrodku (monopolizowane). Inaczej wzajemna kontrola będzie niemożliwa, a co za tym idzie – nie będzie istniała także rozliczalność decydentów (*accountability*).

Drugim filarem dobrego rządzenia jest idea demokracji liberalnej jako systemu sprawowania władzy opartego na mandacie pochodzącym z wolnych, uczciwych i równych wyborów, który chroni prawa mniejszości i umożliwia partycypację obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych. Addink wskazuje, że od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku idea dobrego rządzenia jest przekładana na konkretne wytyczne dotyczące funkcjonowania państwa, a także na wskaźniki pozwalające na ocenę tego, na ile to czy inne państwo, ta lub inna konkretna instytucja publiczna ją realizuje. Zajmują się tym głównie organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ czy Bank Światowy, ale też organizacje obywatelskie na całym świecie, a nawet firmy prywatne.

Jak wspomniano, dobre rządzenie jest mierzone przez międzynarodowe organizacje – pozarządowe i międzyrządowe⁴. Większość tych badań uwzględnia także Polskę. Uznajemy za stosowne wykorzystanie tych danych jako kontekstowej informacji o tym, jak jakość rządzenia w naszym kraju jest oceniana przez międzynarodowe gremia i gdzie lokuje się Polska na tle innych państw. Te dane stanowią też swego rodzaju sposób na walidację Indeksu Dobrego Rządzenia, opracowanego na bazie polskich danych źródłowych przez Fundację im. Stefana Batorego⁵.

Po analizie oceniliśmy, że spośród wymienionych indeksów i sondaży z naszymi wyjściowymi założeniami najlepiej korespondują: Transformation Index (BTI), The Worldwide Governance Indicators (WGI), EIU Democracy Index – Economist.

Poniżej przedstawione są wyniki tych indeksów dla Polski oraz porównawczo dla kilku państw z naszego regionu borykających się z podobnymi problemami, co nasz kraj. Analiza została przygotowana dla przedostatniego roku rządów koalicji PO-PSL (2014) oraz dla dwóch lat poprzedzających polskie wybory parlamentarne w okresie rządów Zjednoczonej Prawicy (2018 i 2022). Lata te obejmują fazy cyklu wyborczego, w których rząd pozostaje ustabilizowany, a jednocześnie jego działanie jest w mniejszym stopniu podyktowane kampaniami wyborczymi do parlamentu. Przyjęcie ram tych lat umożliwi także walidację wyników Indeksu Dobrego Rządzenia przygotowanego wyłącznie dla Polski i na podstawie polskich danych zastanych.

Jakość rządzenia według The Worldwide Governance Indicators (WGI)

The Worldwide Governance Indicators są zestawem złożonych wskaźników rządzenia (*governance*) opartych na ponad 30 podstawowych źródłach danych. Te źródła danych są przeskalowane

4 The Worldwide Governance Indicators (WGI), Transparency International – Corruption Perception Index (CPI), The Bertelsmann Stiftung’s – Transformation Index (BTI), The Heritage Foundation – Index of Economic Freedom, Eurobarometer – Special Corruption Eurobarometer, Eurobarometer – Special Survey on Business Attitudes to Corruption, The Fraser Institute – Economic Freedom of the World Index (EFW), The International Institute for Democracy and Electoral Assistance – Global State of Democracy Indices, The Global Initiative – The Global Organized Crime Index, European Social Survey, Varieties of Democracy (V-Dem), European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building – Index of Public Integrity, Index of Freedom in the World – Freedom House, EIU Democracy Index – Economist.

5 *Indeks Dobrego Rządzenia...*, dz. cyt.

i połączone w celu utworzenia zagregowanych wskaźników. W naszej analizie uwzględniono następujące wskaźniki⁶:

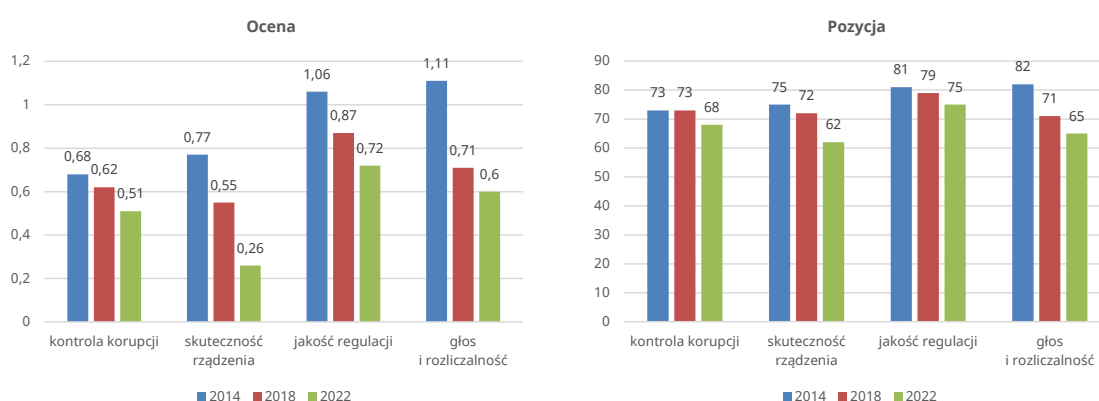
- *voice and accountability* (głos i rozliczalność) – sposób, w jaki obywatele danego kraju mogą uczestniczyć w wyborze swoich rządów, a także wolność słowa, wolność zrzeszania się i wolne media;
- *government effectiveness* (skuteczność rządu) – postrzeganie jakości usług publicznych, jakości służby cywilnej i jej stopnia niezależności od nacisków politycznych, jakości formułowania i wdrażania polityki oraz wiarygodności zaangażowania rządu w taką politykę;
- *regulatory quality* (jakość regulacji) – postrzeganie zdolności rządu do formułowania i wdrażania rozsądnych polityk oraz przepisów, które pozwalają na rozwój sektora prywatnego i promują go;
- *control of corruption* (kontrola korupcji) – postrzeganie, jak władza publiczna jest sprawowana dla prywatnych korzyści, zarówno drobnych, jak i wielkich form korupcji, a także „przejmowanie” państwa przez elity i prywatne interesy.

Każdy z powyższych wskaźników przedstawiany jest na dwóch skalach:

- *estimate* (ocena) – skala od -2,5 (słabe wyniki) do 2,5 (dobre);
- *percentile* (pozycja) – miejsce wśród wszystkich badanych państw: zakres od 0 (najniższa pozycja) do 100 (najwyższa).

Raporty Banku Światowego wskazują na **znaczące pogorszenie się jakości rządu** w Polsce (wykres 1). W okresie od 2014 do 2022 roku **istotnie zmniejszyły się oceny wszystkich analizowanych obszarów**. Pogorszeniu uległa też pozycja Polski w porównaniu z innymi państwami. **Największy spadek dotyczył skuteczności rządu**. W porównaniu z 2014 rokiem wskaźnik skuteczności rządu zmalał z poziomu 0,77 do 0,26 w 2022 roku. Podobnie znaczące pogorszenie odnotowano w przypadku jakości regulacji oraz głosu i rozliczalności.

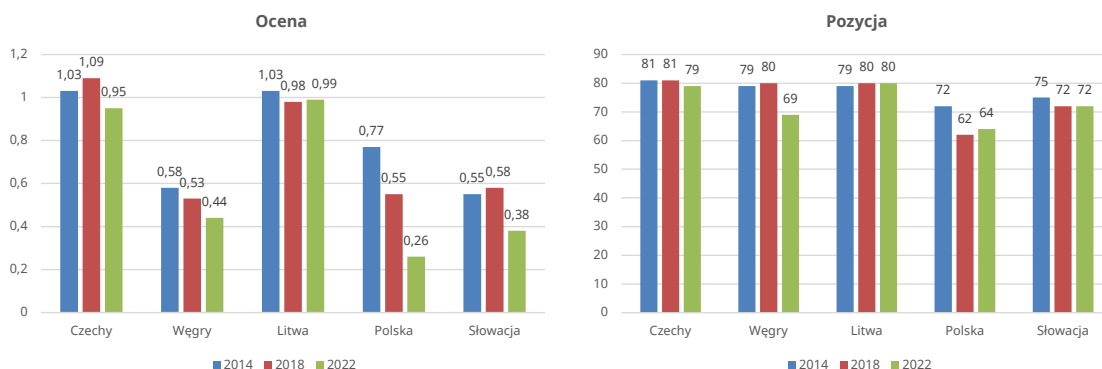
Wykres 1. Jakość rządu w Polsce w latach 2014–2022



6 W analizie pominięto dwa pozostałe wskaźniki WGI: *political stability and absence of violence/terrorism* (polityczna stabilizacja i brak przemocy/terroryzm) oraz *rule of law* (państwo prawa).

Systematyczne pogarszanie się ocen widoczne jest także w danych przedstawiających pozycję Polski na tle innych państw badanych przez Bank Światowy. W przypadku wskaźnika głosu i rozliczalności był to spadek o 17 miejsc, w przypadku skuteczności rządzenia – o 13 miejsc. Najmniejsze zmiany dotyczyły kontroli korupcji (spadek o 5 miejsc).

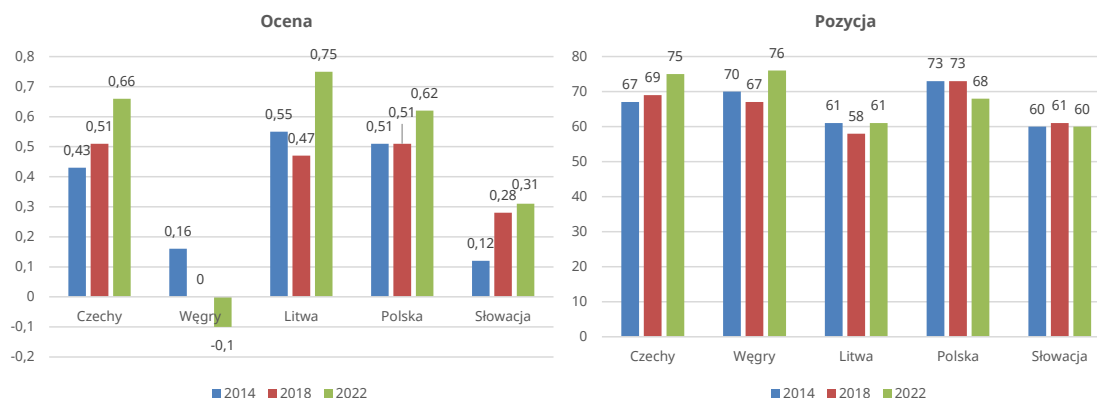
Wykres 2. Skuteczność rządzenia w Polsce i w państwach sąsiadujących



Gwałtowny spadek ocen skuteczności rządzenia sprawił, że w 2022 roku Polska była w najgorszej sytuacji w porównaniu z innymi analizowanymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej (wykres 2). Jeszcze w 2014 roku wskaźniki skuteczności rządzenia w Polsce i na Słowacji pozostawały na podobnym poziomie (znacząco wyprzedzały nas Litwa i Czechy). Po upływie 8 lat zwiększyła się różnica między naszym państwem a Słowacją. **Znajdujemy się w gorszej sytuacji niż Węgry, gdzie skuteczność rządzenia już w 2014 roku była znacząco niższa od pozostałych czterech państw.** Coraz większa różnica oddziela Polskę od Litwy i Czech, gdzie oceny skuteczności rządzenia pozostają na niezmiennym poziomie; państwa te utrzymały wysoką pozycję wśród wszystkich badanych przez Bank Światowy.

Stosunkowo najmniej regres nastąpił w przypadku kontroli korupcji (wykres 3). **Pomimo systematycznego spadku ocen w kolejnych cyklach Polska nadal jest na znacznie lepszej pozycji niż Słowacja czy Węgry.** Sytuacja w tych państwach nie zmieniła się znacząco od 2014 roku, a w przypadku Węgier odnotowano systematyczny spadek ocen w tym obszarze. Podobnie jak w pozostałych obszarach, również i przypadku przeciwdziałania korupcji najlepsza sytuacja jest na Litwie, znacząco wzrosły także oceny kontroli korupcji w Czechach.

Wykres 3. Kontrola korupcji w Polsce i w państwach sąsiadujących



Jakość rządzenia w ocenach Bertelsmann Transformation Index (BTI)

Bertelsmann Transformation Index (BTI) analizuje oraz ocenia, czy i jak kraje rozwijające się, a także państwa w okresie transformacji kierują przemianami społecznymi w stronę demokracji i gospodarki rynkowej. Indeks opisuje sytuację 137 państw reprezentujących siedem regionów, w tym region Europy Wschodniej, Centralnej i Południowej. Bertelsmann Transformation Index jest wynikiem współpracy prawie 300 niemieckich i zagranicznych ekspertów z wiodących uniwersytetów oraz ośrodków analitycznych na całym świecie.

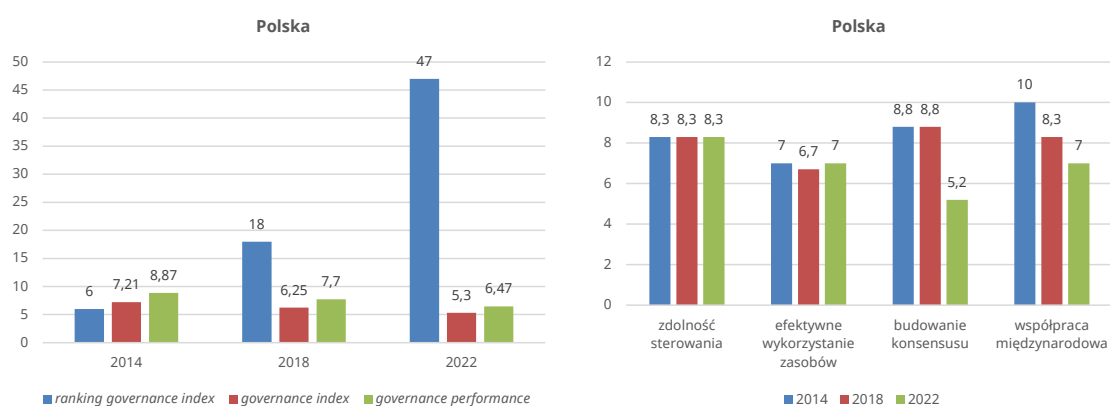
Oceny ekspertów agregowane są w dwa kluczowe indeksy: indeks statusu (*status index*) i indeks rządzenia (*governance index*). Indeks statusu opisuje dwa kluczowe wymiary: transformację polityczną i transformację ekonomiczną. Natomiast indeks rządzenia ocenia jakość przywództwa politycznego. W niniejszym opracowaniu uwzględniono wyłącznie wskaźnik *government performance*, wykorzystujący dane wchodzące w skład następujących czterech kryteriów⁷:

- *steering capability* (zdolność kierowania) – rząd skutecznie zarządza reformami i może osiągnąć swoje priorytety polityczne;
- *resource efficiency* (efektywne wykorzystanie zasobów) – rząd optymalnie wykorzystuje dostępne zasoby;
- *consensus building* (budowanie konsensusu) – przywództwo polityczne ustanawia szeroki konsensus w sprawie reform z innymi podmiotami w społeczeństwie, nie rezygnując przy tym z celów reform;
- *international cooperation* (współpraca międzynarodowa) – zdolność do wykorzystania wsparcia międzynarodowego do wdrażania długofalowych strategii rozwoju oraz stopień, w jakim państwo jest wiarygodne i niezawodne w relacjach międzynarodowych.

⁷ Ze względu na niewielkie różnice pomiędzy sytuacją analizowanych pięciu państw naszego regionu w dalszej analizie wykorzystano wyłącznie wskaźnik *government performance* (wyniki rządzenia). Pominięto natomiast wskaźniki *level of difficulty* (poziom trudności), gdzie ocenie podlegały takie obszary, jak intensywność konfliktów, osiągnięcia edukacyjne czy tradycje społeczeństwa obywatelskiego danego państwa.

Bertelsmann Transformation Index w jeszcze większym stopniu niż WGI pokazuje pogarszającą się jakość rządzenia w Polsce (wykres 4). W 2014 roku Polska znajdowała się na czele (czwarte miejsce) rankingu 137 państw przechodzących procesy transformacji. W 2022 roku spadła na 47. miejsce rankingu. Pogorszenie ocen widać także w coraz gorszych wskaźnikach indeksu rządzenia i indeksu wyników rządzenia. **W porównaniu z 2014 rokiem odnotowano pogorszenie we wszystkich czterech analizowanych wymiarach.** Największa zmiana dotyczyła budowania konsensusu i współpracy międzynarodowej, czyli obszarów, gdzie warunkiem dobrego rządzenia jest zdolność do współpracy oraz dochodzenia do wspólnych uzgodnień pomiędzy rządem a szeroko rozumianymi partnerami społecznymi.

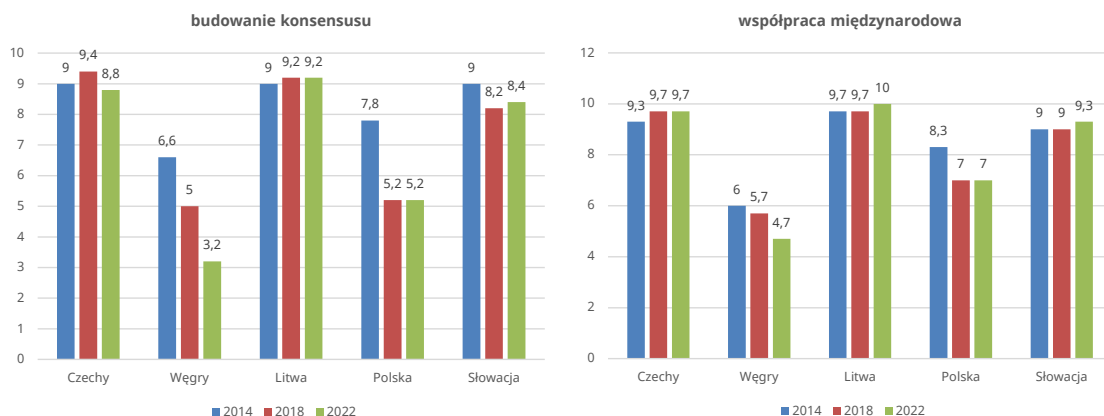
Wykres 4. Indeks rządzenia BTI. Pozycja Polski i wskaźniki składające się na wyniki rządzenia w latach 2014–2022



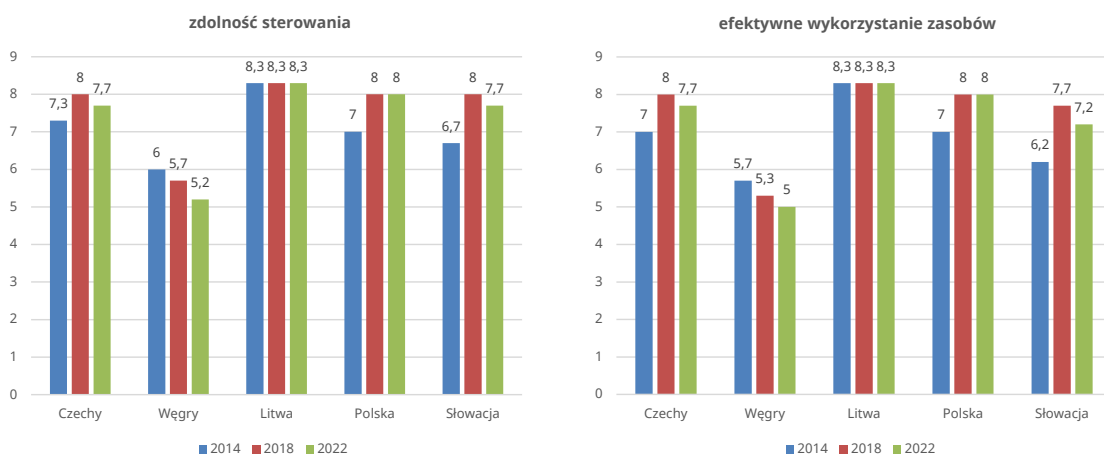
Opisywane wyżej **coraz gorsze wskaźniki budowania konsensusu i współpracy międzynarodowej** (wykres 5) **sprawiają, że w 2022 roku w tych obszarach sytuacja Polski była zbliżona do tej na Węgrzech, które od dłuższego czasu charakteryzują się najniższymi ocenami rządzenia.** Jeszcze w 2014 roku oceny zdolności do budowania koalicji i współpracy w Polsce pozostawały na podobnym poziomie jak w Czechach, na Litwie czy na Słowacji.

Pogorszenie ocen rządzenia w Polsce widoczne jest także w przypadku zdolności sterowania czy wykorzystania zasobów (wykres 6). Tu mamy do czynienia jedynie z nieznacznymi spadkami ocen. Mimo to **coraz bardziej oddalamy się od poziomu rządzenia rejestrowanego na Litwie, w Czechach czy (w mniejszym stopniu) na Słowacji. Zmniejszenie tego dystansu będzie bardzo trudnym zadaniem dla kolejnych rządów.**

Wykres 5. Wskaźniki wyników rządzenia (government performance)



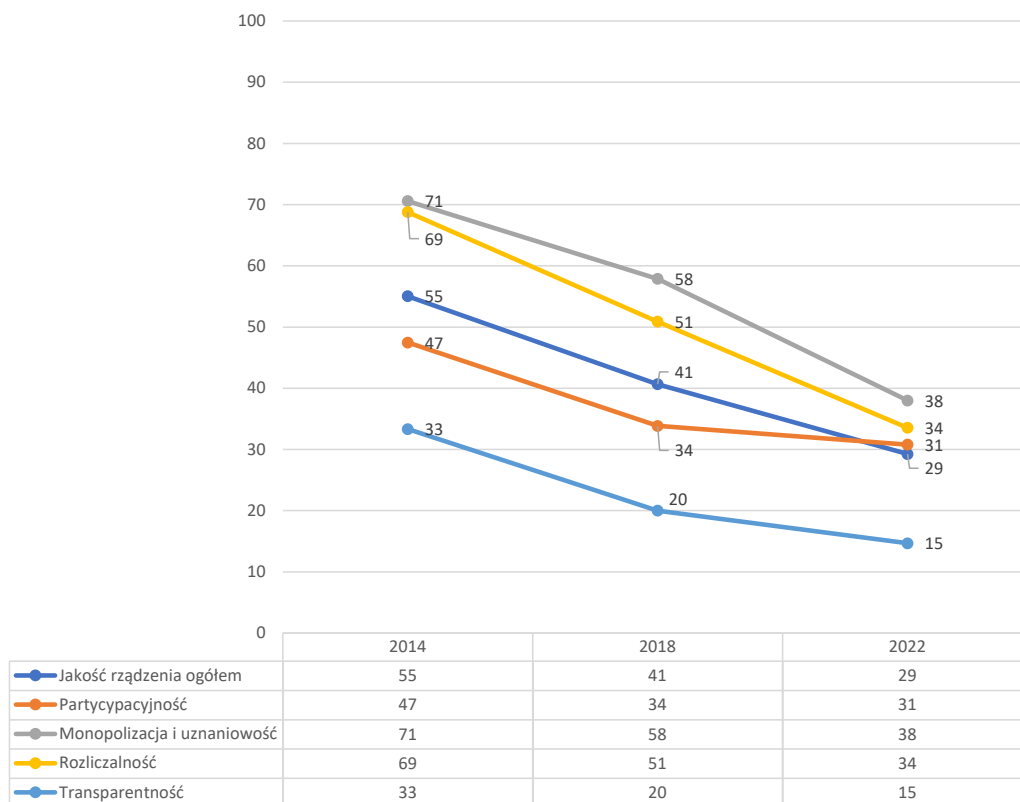
Wykres 6. Wskaźniki wyników rządzenia (government performance)



Podsumowanie. Jakość rządzenia w Polsce – percepcja międzynarodowych ekspertów *versus* ocena na podstawie danych zastanych

Wyniki zarówno indeksów Banku Światowego, jak i Fundacji Bertelsmanna wykazują pogorszenie jakości rządzenia w Polsce w latach objętych analizą. Porównanie z innymi państwami regionu ujawnia też, że w okresie 2015–2023 Polska, naśladując węgierskie przemiany ustrojowe, w podobny sposób pogarszała swoją opinię w oczach zagranicznych ekspertów. Jednak, co najważniejsze, wyniki tych międzynarodowych indeksów, opierających się na percepcji, korespondują z wynikami Indeksu Dobrego Rządzenia przygotowanego przez Fundację Batorego w oparciu o analizę danych zastanych (rządowych źródeł internetowych, raportów i opracowań instytucji publicznych, takich jak Najwyższa Izba Kontroli, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich czy Kancelaria Sejmu).

Wykres 7. Indeks Dobrego Rządzenia Fundacji Batorego. Dane zagregowane na skali znormalizowanej, gdzie 0 oznacza wynik najgorszy, a 100 najlepszy.



Źródło: Indeks Dobrego Rządzenia. Ocena funkcjonowania rządu w latach 2014, 2018 i 2022, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2024.

Wprawdzie konstrukcja Indeksu Dobrego Rządzenia jest zupełnie inna niż konstrukcja międzynarodowych indeksów, jednak również nasze opracowanie pokazuje regres jakości rządów w latach 2014, 2018 i 2022, co widać na wykresie powyżej. Przed Polską stoją istotne wyzwania, jeśli chodzi o poprawę funkcjonowania nie tylko rządu, ale też całego aparatu władzy. Mamy nadzieję, że regularne pomiary jakości rządzenia z wykorzystaniem międzynarodowych i rodzimych narzędzi zmotywują rządzących do bardziej wydajnej pracy na tym polu.

Grzegorz Makowski – doktor habilitowany socjologii, ekspert w forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, profesor Szkoły Głównej Handlowej. W latach 2013–2018 dyrektor Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego. Współpracuje także m.in. z Transparency International i UNCAC Civil Society Coalition. Specjalizuje się w zagadnieniach korupcji i polityki antykorupcyjnej oraz przemian społeczeństwa obywatelskiego i sytuacji organizacji pozarządowych. Autor wielu publikacji naukowych i eksperckich.

Robert Sobiech – doktor socjologii. Dyrektor Centrum Polityki Publicznej w Collegium Civitas. Zajmuje się badaniami opinii publicznej, analizami i ewaluacją polityk publicznych oraz komunikacją społeczną. Autor publikacji i analiz przygotowywanych dla administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych oraz organizacji międzynarodowych, takich jak OECD, UNDP, UNDCP. W Collegium Civitas jest także zastępcą dyrektora Centrum Badań nad Demokracją, Społeczeństwem Obywatelskim i Elitami Politycznymi.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-68235-34-0